

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2195 de 2014

S/C y Carpetas Nos. 579 de 2010 y 959 de 2011	Comisión de Legislación del Trabajo

EMPRESA SERVICIO DE ACOMPAÑANTES DEL LITORAL
(EMPRESA "VIDA")

Visita de la Comisión a la ciudad de Fray Bentos

ACCIDENTES DE TRABAJO

Determinación de las causas que los configuran

TRABAJADORES PÚBLICOS Y PRIVADOS QUE TRANSPORTAN CAUDALES

Se establece que no podrán trasladar sacas ni cajones que excedan los veinticinco kilos de peso

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 15 de julio de 2014

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Pablo D. Abdala.

Miembros: Señores Representantes Fernando Amado, Raúl Olivera, Luis Puig, Martín Tierno y Carmelo Vidalín.

Invitados: Por el Banco de Seguros del Estado, señor Presidente, Mario Castro; señora Gerente del Departamento de Administración de Riesgos, Giselle Santellán, y señor Gerente de la División Legal, Ariel Apotheloz.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Abdala).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Mesa quiere dejar constancia de que el fin de semana recibió un llamado del señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social -que, como todos sabíamos estaba en el exterior, y horas antes había regresado al país; me consta que también se comunicó con algunos otros integrantes de esta Comisión, pero tuvo la deferencia de comunicarse con la Presidencia- para solicitarnos una nueva y definitiva prórroga de su comparecencia, a los efectos de pronunciarse sobre los distintos temas que tenemos en agenda pero, particularmente, sobre el proyecto de ley de trabajo nocturno. Por cierto, no lo hizo con afán dilatorio ni mucho menos, sino que quedaba claro que el Ministerio está trabajando efectivamente en una propuesta alternativa que quiere tener pronta y debidamente redactada para presentar en la Comisión la próxima semana. Por lo tanto, en principio, acordamos realizar una sesión extraordinaria -si todos estamos de acuerdo- el próximo martes 22 de julio, que sería la fecha última y perentoria -lo resolverá la Comisión- a los efectos de pronunciarnos sobre los dos proyectos que tenemos en agenda, que son el de trabajo nocturno y el de accidente "in itinere", que será considerado en el día de hoy con el Directorio del Banco de Seguros del Estado.

SEÑOR PUIG.- Tal cual resolvió esta Comisión, en el día de ayer algunos de sus integrantes -los señores Diputados Pozzi, Álvaro Fernández, quien habla y el Prosecretario de la Comisión, señor Francisco Ortiz- nos trasladamos a Fray Bentos para analizar la situación de la empresa Vida en lo que tiene que ver con los despidos que se originaron en Río Negro a partir de la constitución de una organización sindical para los trabajadores de servicios de acompañantes del litoral.

La semana pasada habíamos recibido en la Comisión a los trabajadores, al plenario intersindical de Río Negro, a una delegación de la FUS y a la empresa, que fue representada por su abogado.

La idea de la concurrencia a Fray Bentos era posibilitar que se lograra resolver esta situación de conflicto y el reintegro de las trabajadoras, tal cual lo resolvió la Justicia competente.

Es de destacar que fuimos recibidos en la Junta Departamental por su Presidenta y varios integrantes del cuerpo de Ediles. También participaron de la Mesa el señor Intendente de Río Negro, los Diputados del departamento -la señora Diputada Cáceres y el señor Diputado Mañana-, y una nutrida delegación del plenario intersindical, representante de varios gremios, pero la empresa no concurrió. La empresa desconoce el ámbito que se pretendió crear; inclusive, había mandado una nota a la Comisión diciendo que no iba a participar, lo cual nos parece sumamente grave. Acá se están violando leyes, no se respetan las decisiones de la Justicia, no se recibe al Parlamento, ni se participa de una reunión conjunta con el Intendente, la Junta Departamental y los parlamentarios. Me parece que, desde todo punto de vista, la empresa no respeta las instituciones de este país.

En lo personal, voy a hacer un pedido de informes para saber en qué partes del país desarrolla actividades esta empresa; creo que funciona en Montevideo y en varios departamentos del interior. En realidad, quiero saber cuáles son los convenios, los contratos que tiene con el Estado una empresa que no respeta las leyes, que no respeta la Justicia, lo que es sumamente grave.

La empresa está cubriendo servicios en Río Negro con personal de otros departamentos, y nos parece que el mantenimiento de la fuente de trabajo y, al mismo tiempo, el respeto a la organización sindical y a las propias trabajadoras, es fundamental. Por lo tanto, voy a solicitar que la Comisión traslade esta preocupación a los Ministerios

de Trabajo y Seguridad Social y de Salud Pública, para que rápidamente se solucione el reintegro de las trabajadoras que han sido despedidas. Nosotros vamos a seguir trabajando en el tema. Es más: creo que esta Comisión debería abocarse, al mismo tiempo de resolver este conflicto puntual, a tratar de regularizar el trabajo de quienes se desempeñan en los servicios de acompañantes. Creo que en poco tiempo en este país va a ser una realidad el sistema nacional de cuidados en toda su dimensión, pero con esta base va a ser muy difícil.

Pienso que con la base salarial, que es una falta de respeto a los derechos de los trabajadores, estas empresas contribuyen poco a que podamos avanzar en este tema. Pienso que el Estado, a través de los diferentes organismos que lo integran, debe velar por el cumplimiento de las leyes y los dictámenes de la Justicia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si les parece, podríamos enviar la versión taquigráfica de sus palabras a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud Pública.

SEÑOR PUIG.- Me parece correcto. Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, así se procederá.

(Ingresan a Sala autoridades del Banco de Seguros del Estado)

——La Comisión de Legislación del Trabajo tiene el agrado de recibir a una delegación del Banco de Seguros del Estado integrada por su Presidente, el señor Mario Castro, la Gerente del Departamento de Administración de Riesgos, señora Giselle Santellán y el Gerente de la División Legal, señor Ariel Apotheloz.

Es un gusto tenerlos aquí nuevamente; ya son asiduos visitantes de nuestra Comisión. En esta oportunidad -como en otras anteriores- el propósito es abordar con el Banco de Seguros del Estado el proyecto de ley de accidentes de trabajo "in itinere". La Comisión está en vías de tomar una decisión con relación a este proyecto de ley, pero algunos legisladores entendieron del caso realizar una última consulta antes de aprobarlo formalmente.

También es voluntad de los señores legisladores analizar el proyecto denominado "Trabajadores públicos y privados que transportan caudales", que establece que no podrán trasladar sacas y cajones que excedan los veinticinco kilos de peso.

Por ambos temas será muy importante para nosotros conocer su opinión.

SEÑOR CASTRO.- Agradecemos mucho la nueva invitación.

Nos llegaron los dos proyectos, pero uno de ellos nunca lo habíamos visto. Me refiero al relativo a la reducción el peso de las sacas y cajones de trabajadores de transporte de caudales públicos y privados.

El proyecto nos parece bien, pero tenemos un par de salvedades para plantear.

En primer lugar, lo que se recoge como criterio -la Gerente Santellán nos podrá ilustrar un poco más- es que el tope máximo de peso sean 25 kilos; en eso se ha avanzado mucho en otras ramas de trabajo y ahora se extendería a este grupo de trabajadores. Estamos de acuerdo con la limitación del peso. Cabe aclarar que, en general, el máximo de carga recogido como criterio para mujeres es de 15 kilos.

En cuanto al segundo punto, creo que es inconveniente establecer en el proyecto de ley el tema de las fajas, porque puede tener su factor contraproducente; por lo menos, no tendría que figurar en la ley porque en algunos casos pueden no ser indicadas. Considero que los instrumentos para garantizar la mejor condición del trabajo deberían estar en algún tipo de reglamentación.

SEÑORA SANTELLÁN.- Con respecto al tema de la faja, es algo bastante controvertido a nivel nacional e internacional porque puede tener algunas contraindicaciones. En algunos casos, puede producir la baja del tono muscular tanto en abdominales como a nivel lumbar y luego provocar lesiones más importantes. No es aconsejado establecer esto como una generalidad porque crea al trabajador una falsa seguridad que hace que piense que puede realizar cualquier tipo de movimiento sin restricciones y olvidarse de las técnicas indicadas para el levantamiento manual de cargas.

Luego de consultar a algunos médicos especialistas en la materia, me dicen que las fajas están indicadas para casos determinados, con ciertas limitaciones; más bien, se indica para el tratamiento del dolor. No está demostrado científicamente que pueda prevenir lesiones lumbares. Yo me centraría en la falsa seguridad que da al trabajador; quizás deba estudiarse en un ateneo médico. Esta es la postura no solo de nuestro país sino a nivel internacional.

SEÑOR PUIG.- En lo personal, me parece criterioso el planteo que hace el Directorio del Banco de Seguros del Estado. Hay aspectos para incorporar en el proyecto de ley que bien pueden ser parte de la reglamentación.

La idea con este proyecto es no avanzar en forma parcial en las diferentes áreas sino darle un contexto más amplio. Buscamos que el tema de la reducción del peso sea para el conjunto de los trabajadores.

SEÑOR CASTRO.- Sobre el proyecto de accidentes de trabajo, creo que estuvimos como tres veces en la Comisión; lo discutimos bastante porque es un tema muy controversial y complejo.

A nosotros nos enviaron el proyecto de ley original, con fecha diciembre de 2010. Puntualmente, lo que plantea el artículo 14 bis ya está cubierto en la Ley Nº16.074. El artículo complejo es el 14. Tal como está planteado, es muy difícil de administrar. Además de la polémica conceptual que planteamos, si existe voluntad de legislar, obviamente, estaremos a lo que disponga el Poder Legislativo.

Vuelvo a decir que la ley de accidentes de trabajo implica un sistema basado en un concepto fundamental -para mí, una solución uruguaya muy buena-, que es la responsabilidad civil del patrón -ahora hay una ley de responsabilidad penal- en ocasión y oportunidad del trabajo o en ocasión y a consecuencia de este. Quiere decir que se trata de un riesgo que administra el patrón; sobre eso funciona y se financia el sistema. Esa es la base filosófica. Hay otros sistemas en el mundo, pero la solución uruguaya es esta. Es un sistema que funciona en general y no hay quejas.

Además, por distintos factores, vamos hacia uno de los sistemas de seguridad social más saneados del Uruguay en función, entre otras cosas, de un proyecto de ley de seguros que está en el Parlamento. Se procura sanear un sistema de amparo de accidentes de trabajo; es un buen ejemplo para el mundo y la región.

El proyecto de ley sobre cobertura "in itinere" escapa a la posibilidad de administrar el riesgo por parte del patrón. Se trata de un riesgo que va a pagar el patrón pero sobre la dificultad de administrar un riesgo que está por fuera de su capacidad de control. La consecuencia directa puede ser que empiece a financiar algo que esté por fuera del concepto en que se afirma todo el sistema.

Si bien este es un problema conceptual o que está por el costado de la filosofía que sustenta la ley, la cuestión operativa es la dificultad de administrar vinculado a la configuración de los siniestros; eso es más complejo.

El proyecto de ley es muy amplio y establece que la atención médica estará a cargo del instituto médico que tenga contratada la persona lesionada, con lo cual vamos a perder el control sobre la administración de las lesiones en los accidentes de trabajo. Eso es muy complejo, sobre todo, en el interior del país; hay cierta casuística sobre esto. A esos efectos, nosotros elaboramos un proyecto, en otras condiciones de siniestralidad y de avance de cobertura.

Obviamente, no nos gustaría entrar en la discusión de si hay sensibilidad social al respecto. Yo creo que hemos dado muestras de eso; estamos en un momento complejo para avanzar en esta cuestión. Nosotros habíamos elaborado una reglamentación para tratar de administrar la casuística de esta siniestralidad, que también va a tener consecuencias importantes en los costos. Veíamos que el tema era complejo en cuanto a la administración de la siniestralidad.

Pensábamos que se había avanzado más, pero el proyecto es el original y no tiene otros agregados. A veces, nos envían versiones taquigráficas para saber cuál fue el proceso de discusión. Debemos haber hecho comentarios al respecto que figurarán en las versiones taquigráficas.

SEÑOR PUIG.- Consideramos que es necesario avanzar en un proyecto con estas características, que establezca determinados derechos de protección a los trabajadores en torno a los accidentes ocurridos en el trayecto hacia o desde el lugar de trabajo. Sabemos que esto va a tener un costo. Todos los derechos consagrados a lo largo de los años tienen costos, pero significaría un aporte importante en materia de protección de los trabajadores.

Tal vez, el texto a estudio no reúna todas las condiciones necesarias para ser aprobado. Estamos esperando un proyecto alternativo que ofreció presentar el Directorio del Banco de Seguros del Estado para salvar algunas dificultades. Esto consta en las versiones taquigráficas. Recuerdo que en una de las comparecencias, se planteó que el Banco podía presentar un proyecto alternativo que mejorara la redacción, las características, que diera más seguridades y que estableciera criterios con mayor objetividad.

Como partimos de la necesidad de la aprobación de un proyecto de estas características, tal vez, el Directorio del Banco de Seguros del Estado, como administrador, conociendo algunas áreas de la realidad que no tenemos en detalle, pueda hacer aportes concretos para mejorarlo. Entiendo que es posible modificar el texto y que está abierto a la posibilidad de contribuciones que lo mejoren. El objetivo fundamental es consagrar una ley que establezca la protección para los trabajadores, en caso de que se produzca un accidente hacia o desde el lugar de trabajo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ya desde hace algún tiempo, en la Comisión hay un consenso bastante extendido, por no decir unanimidad, en cuanto a la necesidad de llenar este vacío y legislar con relación a este eslabón de la actividad laboral que se conoce como accidente "in itinere". El proceso de análisis al que hacía referencia el Presidente del Banco es bastante singular, porque abarca dos Legislaturas. Tal vez, no haya habido un análisis muy intenso o extenso en los últimos meses, porque este debate se dio en profundidad en la Legislatura anterior.

Todos sabemos que el proyecto de ley se aprobó y convirtió en ley. No queremos reeditar ese debate, pero hubo una legítima discrepancia con el Poder Ejecutivo en el marco de lo que establece la Constitución de la República. Finalmente, la Legislatura se agotó y la iniciativa se volvió a considerar en el actual período de Gobierno.

Nosotros tenemos la disposición de avanzar. Por supuesto, que también lo hacemos con la cabeza abierta en cuanto a la posibilidad de realizar ajustes al el texto. La posición del Banco no nos sorprende, porque ha sido expresada con absoluta honestidad intelectual y claridad en las instancias anteriores, pero es verdad que, en alguna oportunidad, el Presidente del Banco sugirió, como camino intermedio, acotar el alcance de la solución; puede compartirse o no, pero no deja de ser un planteo alternativo. Me refiero a considerar solamente a los accidentes más frecuentes como, por ejemplo, los de tránsito. En algún momento, se habló -y consta en la versión taquigráfica- de la posibilidad de ser más preciso en cuanto a la delimitación de los conceptos, es decir, a la definición de siniestro, a efectos de legislar con mayor claridad, lo que creo que siempre es deseable y plausible por razones de certezas jurídicas.

Ahora, nos enfrentamos a la realidad de que los tiempos se van acotando. Esta Legislatura es muy particular, ya que es breve, porque estamos en un año electoral y la Comisión se ve en la necesidad de tomar una decisión en plazos absolutamente perentorios que, a esta altura, ya no se miden en semanas, sino en días, teniendo en cuenta que este proyecto eventualmente recibiría media sanción en la Cámara y debería pasar al Senado para su consideración en tiempos sumarios.

Está claro que conceptualmente el Banco tiene diferencias con esta propuesta, pero quizás pueda hacernos llegar alguna fórmula o volcarnos una sugerencia que represente una mejora al texto que estamos analizando, una mayor delimitación o un ajuste conceptual para acotar los márgenes de riesgo o, eventualmente, precavernos de resultados que visualiza que serán negativos.

SEÑOR CASTRO.- En la Legislatura anterior, cuando el proyecto aprobado fue vetado por la Presidencia de la República, esta envió un proyecto de ley elaborado por el Banco; inclusive, se había hecho una reglamentación. En algunas de las instancias a las que concurrimos en esta Legislatura, reivindicamos ese proyecto.

No es que no estemos de acuerdo con la ampliación y en que todo tiene un costo; el problema es si quien lo va a pagar es quien corresponde, de acuerdo con el sustento filosófico de la ley de accidentes de trabajo.

Nosotros explicamos una serie de complejidades que arrojaba el proyecto. Voy a mencionar algunas consideraciones para que conste en la versión taquigráfica. Entre otras cosas, planteamos las dificultades de configuración de siniestros, porque, en accidentes de trabajo, existe una doble denuncia: la del patrón y la del trabajador. Así funciona el sistema para dar garantías a ambos actores. Se establece: "Para determinar siniestros se requiere de documentación certera". En el proyecto anterior, se trataba de limitar el proyecto a los accidentes de tránsito con parte policial, lo que nos parece imprescindible para administrar, con cierta certeza documental, la configuración de los siniestros.

Ya hablé sobre el concepto de los accidentes de trabajo y la responsabilidad civil del empleador en ocasión del trabajo.

En cuanto a los costos, el documento establece: "De acuerdo a algunos relevamientos el aumento de siniestralidad podría estar en el 20%. En Uruguay puede ser superior por siniestralidad de tránsito". El promedio anual de fallecidos en accidentes de trabajo es 50% y en accidentes de tránsito 500%.

SEÑOR PRESIDENTE.- Recuerdo esa referencia del 20% de incremento de la siniestralidad, pero ahora me surge una duda. ¿Cuál es la relación de causa y efecto? ¿Qué debemos deducir? ¿Que a partir de la aprobación de soluciones de este tipo aumenta la siniestralidad?

SEÑOR CASTRO.- Seguramente, sí. Va a haber una cobertura más amplia y va a aumentar la siniestralidad. Habrá una nueva casuística de siniestro a cubrir y aumentará la siniestralidad. Obviamente, van a tener que aumentar las tarifas. Por eso, habrá un aumento de costos. Nosotros somos los intermediarios, los que administramos un sistema. Y decimos: "Cuando aumenta la cobertura, tenemos que saber las consecuencias que va a tener". Naturalmente, la consecuencia va a ser un aumento de tarifa.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, no es que aumente la siniestralidad. Se supone que los siniestros son los mismos. En todo caso, aumentarán los siniestros que están cubiertos por el seguro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Naturalmente. Va a aumentar la siniestralidad de accidentes de trabajo, porque va a haber una cobertura más amplia.

Continúo con el documento. En marzo de 2011, se incorporan nuevas enfermedades profesionales a la lista; pasamos de 29 a 104. "La ampliación de la lista por parte de la OIT es de 2010 y en Uruguay, casi único en el mundo, fue aprobada en el 2011. Se destaca que solo se dejó de incluir Enfermedades Mentales en esta etapa, por las dificultades reconocidas sobre su determinación como Enfermedad Profesional. Aumento siniestralidad estimada 8%.- De 2004 a la fecha, incremento de la siniestralidad de 26.000 a 53.000.- Dónde impacta el aumento tarifario: En todas las ramas de actividad, salvo Construcción y Rurales por Tributo Unificado".

Esto puede cambiar de acuerdo con el proyecto de ley de seguros. Hay una propuesta de cambio en el cálculo de la tarifa, en el premio a pagar. Esto estará más vinculado con la siniestralidad. Veremos si el proyecto se aprueba o no. Nos parece una propuesta razonable.

El documento continúa: "No impacta por el riesgo de la actividad ni tamaño de la empresa, sino por el riesgo propio 'In Itinere'. O sea, impacta de la misma forma en grandes, medianas y pequeñas empresas". Hay un aumento de reservas por capitalización de rentas. Eso figura en el proyecto de ley de seguros, es decir, pasar de un sistema de reparto a un sistema de capitalización para cubrir las rentas de accidentes de trabajo. Esto tiene un costo muy importante, estimamos de US$ 500:000.000. Nosotros, voluntariamente, ya hemos ido constituyendo esta reserva; seguramente, la terminaremos en 2020. Se trata de un esfuerzo financiero muy importante y también tendrá consecuencias en el esfuerzo financiero que haya que hacer para cubrir el resto de las rentas que se están constituyendo. Habrá un aumento de la siniestralidad y un impacto asistencial.

Volveremos a estudiar el proyecto que oportunamente enviamos al Poder Legislativo y veremos si es necesario hacerle alguna actualización.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando el Presidente del Banco de Seguros del Estado hizo referencia a ese proyecto, nos pusimos a revisar los antecedentes. En principio, ese proyecto no figura en los antecedentes que están en poder de la Comisión. Además, yo no lo recordaba; no sé si el resto de los señores Diputados tenía noticias de él. Por supuesto, si en su momento se elaboró un proyecto, nos gustaría contar con él para analizarlo y compararlo con el que tenemos a estudio.

SEÑOR CASTRO.- Tendríamos que analizarlo para ver si es necesario hacerle alguna actualización, porque desde su elaboración, ha pasado un tiempo. No sé si lo enviamos a la Comisión; no me consta, pero, seguramente, en alguna sesión de la Comisión dijimos que habíamos elaborado ese proyecto de ley y que nos hacíamos cargo de él.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si es así, abusando de la buena voluntad de las autoridades del Banco, solicitamos que se nos haga llegar con la mayor prontitud, porque la Comisión estará tomando una decisión de aquí a la próxima semana. Si lo pudiéramos tener en el correr de esta semana, nos ayudaría muchísimo.

SEÑOR CASTRO.- Entonces, lo estudiamos y lo enviamos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del Directorio del Banco de Seguros del Estado.

Se levanta la reunión.

≠